

Резолютивная часть решения объявлена 15 апреля 2010 года, изготовлено в полном объеме 30 апреля 2010 года.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Архангельской области по рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства в составе:

Председатель	- Алешин К.Н.	Руководитель Архангельского УФАС России
Член комиссии	- Бугаев Д.В.	Зам. руководителя, Начальник отдела АМК
Член комиссии	- Нестеренко Е.В.	Начальник отдела КОВ
Член комиссии	- Розгон В.В.	Главный специалист-эксперт отдела КОВ
Член комиссии	- Красильникова Е.И.	Главный специалист-эксперт отдела КОВ

рассмотрев дело № 23-10 о нарушении

Администрацией МО «Северодвинск» (164500, г. Северодвинск, ул. Плюснина, д.7)
(наименование организации (фамилия, имя, отчество индивидуального предпринимателя), адрес)

ст.ст. 15, 17 ФЗ "О защите конкуренции", установила:

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Архангельской области поступили жалобы индивидуальных предпринимателей Яшина В.Н., Савельева А.В., Комарова Ю.В. и ООО «Северный экспресс» на действия Администрации МО «Северодвинск» при проведении конкурса на право заключения договора перевозки пассажиров на городских и пригородных маршрутах общего пользования в части установления неправомерных, по мнению заявителей, критериев оценки конкурсных заявок участников размещения заказа.

Архангельское УФАС России провело проверку на предмет соблюдения требований антимонопольного законодательства документации для проведения конкурса на право заключения договора перевозки пассажиров на внутримunicipальных регулярных автобусных маршрутах общего пользования в Северодвинске и выявило признаки нарушения ст.ст. 15,17 Федерального закона «О защите конкуренции».

На основании изложенного, Определением от 01.04.2010 года Архангельское УФАС России возбудило в отношении Администрации МО «Северодвинск» дело № 23-10 по признакам нарушения ст.ст. 15, 17 Федерального закона «О защите конкуренции».

15 апреля 2010 года в присутствии ООО «Северный экспресс» (представитель по доверенности), ИП Комарова Ю.В. и его представителя, ИП Савельева А.В., ИП Яшина В.Н., представителей Администрации МО «Северодвинск» (по доверенности) состоялось заседание Комиссии антимонопольного органа.

В заседании комиссии представитель ИП Комарова указала, что требования, содержащиеся в конкурсной документации, направлены на ограничение равного доступа всех субъектов предпринимательской деятельности, оказывающих услуги по перевозке пассажиров на территории города Северодвинск, к возможности осуществления этой деятельности. Кроме того, указала на наличие нарушений в процедуре проведения конкурса в соответствии с законодательством о размещении заказа для государственных и муниципальных нужд (заявки были вскрыты и не оглашены, на официальном сайте не был размещен протокол).

Представитель ООО «Северный экспресс» также указал на ограничивающие, по мнению общества, критерии конкурсной документации, такие как: наличие опыта работы, дифференциацию критериев в зависимости от вида собственности, возможность получить завышенный бал при наличии сертификата за каждый код услуги по ОКУН, не относящиеся к автобусному пассажирскому транспорту, наличие у перевозчика медицинской лицензии медицинского сотрудника в штате и собственной сети распространения проездных пассажирских билетов. Представитель пояснил, что наличие подобных критериев оценки участников в конкурсной документации ограничило возможность общества на участие в рассматриваемом конкурсе, так как заведомо необоснованно ставило его в невыгодное положение по сравнению с рядом иных перевозчиков.

ИП Савельев, поддержал заявленную позицию, а кроме того указал на тот факт, что в распоряжении о проведении открытого конкурса отсутствует норма, указывающая на обеспечение муниципального заказа на маршрутные пассажирские перевозки за счет бюджетных средств муниципального образования, в частности в проекте договора на перевозку пассажиров регулярными автобусными маршрутом в пункте 3 «Порядок организации на маршруте льготных перевозок отдельных категорий граждан» отсутствует указание на возможность возмещения выпадающих доходов транспортных организаций, что является ограничением способности к конкуренции хозяйствующего субъекта в рамках исполнения муниципального заказа.

ИП Яшин В.Н. от ранее заявленных требований отказался.

Представители Администрации МО «Северодвинск» (по доверенности) пояснили, что критерий «Опыт обслуживания перевозчиком городских и внутримunicipальных автобусных маршрутов общего пользования» характеризует квалификацию участника конкурса. Критерий «Наличие у перевозчика на территории Северодвинска базы для хранения, технического обслуживания и ремонта транспортных средств, машин и оборудования» непосредственно влияет на безопасность перевозок.

Критерий «Наличие у перевозчика сертификата соответствия на работы по техническому обслуживанию и ремонту транспортных средств, машин и оборудования» и «Наличие у перевозчика сертификата соответствия на услуги пассажирского автомобильного транспорта, соответствующего виду маршрута (регулярный городской или регулярный пригородный), позволяет заказчику получить более безопасную услугу, так как она подтверждена соответствующей независимой организацией, производящей сертификацию.

Критерий «Организация предрейсовых медосмотров водителей» напрямую связан с безопасностью пассажирских перевозок и проведение указанных процедур медицинским работником, находящимся в штате перевозчика, при наличии у перевозчика лицензии на медицинскую деятельность, свидетельствует о желании перевозчика исключить малейшие возможности несоблюдения данного требования. Проведение предрейсовых и послерейсовых медицинских осмотров водителей определены Федеральным законом № 196 –ФЗ «О безопасности дорожного движения».

Критерий «Наличие у перевозчика диспетчерской службы, расположенной на территории МО «Северодвинск» и «Наличие у перевозчика на территории Северодвинска сети распространения долговременных проездных билетов (не менее 5 пунктов распространения)» в соответствии с пунктом 3.3 ГОСТ Р 51825-2001 относятся к услугам, не связанным с перемещением пассажиров и багажа с использованием автотранспортных средств, но имеющим непосредственное отношение к перевозке.

Учитывая изложенное, Администрация МО «Северодвинск» полагает, что критерии оценки конкурсных заявок, указанные в жалобах предпринимателей, а также единое для всех участников конкурса требование заказчика по организации на отдельных маршрутах льготных перевозок отдельных категорий граждан наравне с требованиями к подвижному составу и

режиму работы маршрутов не нарушают требований антимонопольного законодательства.

Заслушав пояснения, исследовав представленные письменные доказательства, Комиссия рассмотрела дело с учетом следующего.

В соответствии с п.3 ст. 2.1 Областного закона «О порядке обслуживания перевозчиками автобусных маршрутов общего пользования в Архангельской области» от 26.05.1999 № 125-22-ОЗ (далее Областной закон), органы местного самоуправления муниципальных районов объявляют и проводят конкурсы перевозчиков для работы на автобусных маршрутах общего пользования, выходящих за пределы территории городского или сельского поселения муниципального района Архангельской области и пролегающих в границах данного муниципального района, разрабатывают и утверждают условия конкурсов, заключают соответствующие договоры с их победителями.

Согласно п.3 ст.2 Областного закона, утверждение автобусных маршрутов общего пользования (паспортов и схем маршрутов, расписаний движения) производится нормативным правовым актом органа местного самоуправления муниципального образования, на территории которого проходит маршрут, согласно комплексной транспортной схеме. Включение перевозчиков в конкретный маршрут производится органами местного самоуправления на конкурсной основе.

Кроме того, согласно ст.3 Областного закона, органы местного самоуправления муниципальных образований, осуществляющие регулирование пассажирских перевозок на своей территории, обязаны постоянно анализировать существующие пассажиропотоки и на основе анализа и предложений от населения определять необходимость и целесообразность открытия новых маршрутов.

При наличии неудовлетворенного спроса на услуги по пассажирским перевозкам по конкретным пассажирским автобусным маршрутам общего пользования органы местного самоуправления проводят конкурс по дополнительному привлечению необходимого числа перевозчиков для работы на данном маршруте.

В соответствии с «Порядком организации и проведения конкурсов на право заключения договора перевозки пассажиров на внутримunicipальных регулярных автобусных маршрутах общего пользования в Северодвинске», утвержденным постановлением Мэра Северодвинска от 29.02.2008 № 49, Администрация Северодвинска объявила о проведении конкурса на право заключения договора перевозки пассажиров на городских и пригородных внутримunicipальных регулярных автобусных маршрутах общего пользования.

Конкурсная комиссия на заседании, состоявшемся 19.02.2010, утвердила конкурсную документацию и критерии оценки конкурсных заявок. Извещение о проведении конкурса было опубликовано в газете «Северный рабочий» от 28.02.2010, конкурсная документация размещена на официальном интернет-сайте Администрации МО «Северодвинск» www.severodvinsk.info/act/4/.

02.04.2010 конкурсной комиссией в присутствии перевозчиков и (или) их представителей, желающих принять участие в конкурсе, произведено вскрытие конвертов с конкурсными заявками.

По результатам вскрытия конвертов конкурсной комиссией выявлено, что заявки на участие в конкурсе подали 6 перевозчиков: ИП Крылов А.Г., ИП Комаров Ю.В., ИП Малинников Н.А., ИП Савельев А.В., ИП Селин В.Л., Северодвинское муниципальное пассажирское автотранспортное предприятие (далее по тексту МПАТП).

На момент рассмотрения дела № 23-10 комиссией Архангельского УФАС России, результаты вышеуказанной процедуры были оформлены протоколом вскрытия конвертов от 02.04.2010.

Разделом IV конкурсной документации установлены критерии оценки конкурсных заявок участников размещения заказа на право перевозки пассажиров на регулярных автобусных маршрутах, среди которых обозначены, в том числе и следующие:

- Опыт обслуживания перевозчиком городских и внутримunicipальных автобусных маршрутов общего пользования	
Более 10 лет	+ 10
От 5 до 10 лет	+ 5
Менее 5 лет	+ 3
Опыт отсутствует	0

При этом, опыт обслуживания на городских и внутримunicipальных автобусных маршрутах общего пользования должен быть подтвержден участником конкурса путем представления в составе конкурсной заявки заверенных участником конкурса копий листов паспортов маршрутов, свидетельствующих об их утверждении уполномоченным органом, и сроке работы на данном маршруте.

Вместе с тем, как установлено в заседании комиссии до последнего времени абсолютное большинство пассажирских перевозок на территории муниципального образования «Северодвинск» выполняло Северодвинское муниципальное пассажирское автотранспортное предприятие, иные хозяйствующие субъекты получали доступ на рынок осуществления пассажирских перевозок в г. Северодвинске путем заключения договоров подряда с муниципальным предприятием. При этом, паспорта маршрутов были оформлены на МПАТП, а не на фактически осуществляющих деятельность по обслуживанию автобусных маршрутов перевозчиков.

При этом, создается ситуация, когда наиболее крупные перевозчики, выполняющие перевозки ранее, получают необоснованное преимущество перед иными претендентами. Более того, введение указанного критерия противоречит целям, задачам и смыслу проведения конкурса.

- Наличие у перевозчика на территории Северодвинска базы для хранения, технического обслуживания и ремонта транспортных средств, машин и оборудования:	
В собственности перевозчика	+ 3
На ином законном основании (аренда, хозяйственное ведение и т.д.)	+ 2
База на территории Северодвинска отсутствует	0

- Наличие у перевозчика сертификата соответствия на работы по техническому обслуживанию и ремонту транспортных средств, машин и оборудования.	
При наличии сертификата (за каждый код услуги по ОКУН, указанный в приложении к сертификату)	+2
При отсутствии сертификата	0

- Наличие у перевозчика сертификата соответствия на услуги пассажирского автомобильного транспорта, соответствующего виду маршрута (регулярный городской или регулярный пригородный).	
При наличии сертификата	+ 3
При отсутствии сертификата	0

- Организация проведения предрейсовых медосмотров водителей:
проведение предрейсового медосмотра водителей медицинским работником, находящимся в штате перевозчика, при наличии у перевозчика лицензии на медицинскую деятельность +10

проведение предрейсового медосмотра водителей медицинским работником сторонней организации (учреждения), имеющей лицензию на медицинскую деятельность, по договору с перевозчиком + 3

проведение предрейсового медосмотра водителей медицинским работником сторонней организации (учреждения) по соответствующему договору с перевозчиком, или медработником, находящимся в штате перевозчика, имеющим сертификат на данный вид деятельности + 1

- Наличие у перевозчика на территории Северодвинска сети распространения долговременных проездных билетов (не менее 5 пунктов распространения)

Собственная сеть	+ 5
По договору со сторонними организациями	+ 2
Отсутствие сети распространения	0

Вышеуказанные пункты необоснованно позволяют заказчику начислять перевозчику дополнительные баллы за то, что в его собственности находится производственная база, медицинский кабинет и кабинет по безопасности дорожного движения. Данные критерии ставят в неравное положение участников конкурса, так как перечисленные объекты могут находиться в собственности крупных автотранспортных предприятий. В силу сложившейся практики более мелкие предприятия имеют указанные помещения в аренде либо на ином праве владения и пользования имуществом, а медосмотры водителей проводят на базе лечебных учреждений или более крупных предприятий по соответствующим договорам

В соответствии с п. 4 Постановления Правительства РФ от 30.10.2006 N 637 "Об утверждении Положения о лицензировании перевозок пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более 8 человек (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя)", лицензионными требованиями и условиями при осуществлении перевозок пассажиров являются:

а) наличие у лицензиата (соискателя лицензии) на праве собственности или на ином законном основании транспортных средств, соответствующих по назначению, конструкции, внешнему и внутреннему оборудованию техническим требованиям в отношении перевозок пассажиров и допущенных в установленном порядке к участию в дорожном движении;

б) соблюдение лицензиатом установленных законами и иными нормативными правовыми актами в области автомобильного транспорта требований по организации и осуществлению перевозок пассажиров;

в) соблюдение лицензиатом установленных статьей 20 Федерального закона "О безопасности дорожного движения" от 10.12.1995 N 196-ФЗ основных требований по обеспечению безопасности дорожного движения при осуществлении им деятельности, связанной с эксплуатацией транспортных средств, используемых для перевозки пассажиров;

В соответствии с указанной статьей, юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие на территории Российской Федерации деятельность, связанную с эксплуатацией транспортных средств, обязаны, в том числе:

создавать условия для повышения квалификации водителей и других работников автомобильного и наземного городского электрического транспорта, обеспечивающих безопасность дорожного движения;

организовывать и проводить с привлечением работников органов здравоохранения предрейсовые медицинские осмотры водителей, мероприятия по совершенствованию водителями навыков оказания первой помощи пострадавшим в дорожно-транспортных происшествиях;

г) наличие у лицензиата (соискателя лицензии) должностного лица, ответственного за обеспечение безопасности дорожного движения, прошедшего в установленном порядке аттестацию на право занимать соответствующую должность;

д) соответствие должностных лиц и специалистов лицензиата (соискателя лицензии) квалификационным требованиям, предъявляемым при осуществлении перевозок пассажиров автомобильным транспортом, утверждаемым Министерством транспорта Российской Федерации;

е) наличие у лицензиата (соискателя лицензии) водителей, имеющих необходимые квалификацию и стаж работы и прошедших медицинское освидетельствование;

ж) наличие у лицензиата (соискателя лицензии) договора обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств;

з) наличие на каждом транспортном средстве, используемом для перевозок пассажиров, документов, предусмотренных Правилами дорожного движения Российской Федерации;

и) наличие у лицензиата (соискателя лицензии) в штате работников необходимой квалификации, а также помещений и оборудования, позволяющих осуществлять техническое обслуживание и ремонт транспортных средств, или договоров со специализированными организациями на техническое обслуживание и ремонт транспортных средств.

Таким образом, наличие производственной базы в собственности или на ином праве, проведение предрейсовых медосмотров и работа по БДД являются лицензионными требованиями, и соответствие перевозчика необходимым требованиям подтверждается наличием у него лицензии.

Кроме того требования о наличии опыта работы, наличие у перевозчика лицензии на медицинскую деятельность не предусмотрены нормами действующего федерального законодательства и иными нормативно-правовыми актами.

Ограничение прав отдельных участников присутствует в предусмотренной конкурсной документацией возможности конкурсной комиссии, не имея правового обоснования, начислять дополнительные баллы за наличие у перевозчика сертификата соответствия на работы по техническому обслуживанию и ремонту транспортных средств, машин и оборудования, что ставит в неравное положение перевозчиков, осуществляющих техобслуживание не самостоятельно, а на договорной основе. Введение указанного критерия, противоречит целям, задачам и смыслу проведения конкурса

В соответствии с п. 1.3 "Положения о Системе добровольной сертификации на автомобильном транспорте (ДС АТ)"(утв. Минтранс РФ 07.12.2001), объектами сертификации в Системе ДС АТ могут являться продукция, процессы производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, работы и услуги, а также системы качества и производства (далее - объекты автомобильного транспорта), производимые (используемые) либо реализуемые в сфере автомобильного транспорта.

Согласно п. 1.8 Положения, сертификация объектов автомобильного транспорта является добровольной и не заменяет обязательного подтверждения соответствия этих объектов, предусмотренного законодательными актами Российской Федерации.

Кроме того, перечень услуг по техническому обслуживанию и ремонту автотранспортных средств, сертифицируемых в системе ДС АТ, включает в себя такие разделы как: техническое обслуживание легковых автомобилей; ремонт легковых автомобилей; техническое обслуживание грузовых автомобилей и автобусов; ремонт грузовых автомобилей и автобусов; прочие услуги по техническому обслуживанию и ремонту автотранспортных средств, техническое обслуживание кузовов, рабочих органов, оборудования и оснастки специальных и специализированных автотранспортных средств, ремонт кузовов, рабочих органов, оборудования и оснастки специальных и специализированных автотранспортных средств; техническое обслуживание и ремонт строительно – дорожных машин и оборудования.

Большинство указанных услуг из перечня, сертифицируемых в системе ДС АТ, подлежащего дополнительной балльной оценке в

соответствии с критериями, установленными конкурсной документацией, не относится к обслуживанию автобусного транспорта и не имеет отношения к качеству перевозки пассажиров. Введение указанного критерия, противоречит целям, задачам и смыслу проведения конкурса

Действующим законодательством не предусмотрена обязанность перевозчика иметь сеть распространения проездных билетов. Кроме того, раскрытие понятия «пункт сети распространения долговременных проездных билетов» в ведомственных и локальных нормативных актах отсутствует, в связи с чем создается угроза субъективности при их применении, что может повлечь нарушение прав участников конкурса.

Ссылка заявителей на нарушение Администрацией МО «Северодвинск» норм Федерального закона № 94-ФЗ «О размещении заказа на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» при проведении процедуры рассматриваемого конкурса необоснованна, так как рассматриваемые правоотношения не подпадают под действие указанного закона.

Статьей 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» Федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов или организациям запрещено принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия).

В соответствии с частью 1 ст. 17 Федерального закона «О защите конкуренции», при проведении торгов запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, в том числе создание участнику торгов или нескольким участникам торгов преимущественных условий участия в торгах, в том числе путем доступа к информации, если иное не установлено федеральным законом.

Таким образом, Администрация МО «Северодвинск» нарушил часть 1 статьи 15 Федерального Закона, часть 1 статьи 17 Федерального закона «О защите конкуренции», так как принятые критерии оценки конкурсных заявок при определении победителей конкурса конкурсов на право заключения договора перевозки пассажиров на внутримunicipальных регулярных автобусных маршрутах общего пользования в Северодвинске, а также при оформлении с ними договорных отношений создают ситуацию, при которой отдельные участники конкурса получают необоснованное преимущество и тем самым нарушается равенство прав и возможностей других участников конкурса.

Применение указанных критериев не направлено на развитие конкуренции среди перевозчиков, как основного механизма повышения качества и эффективности пассажирских перевозок, и может привести к захвату рынка пассажирских перевозок несколькими наиболее крупными и обладающими большим экономическим потенциалом участниками рынка услуг по перевозке пассажиров в городе Северодвинске.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 4 статьи 41, статьей 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Архангельской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства.

решила:

1. Признать факт нарушения ч. 1 ст. 15, ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О защите конкуренции» со стороны администрации МО «Северодвинск», выразившегося в установлении таких критериев оценки конкурсных заявок при определении победителей конкурса на право заключения договора перевозки пассажиров на внутримunicipальных регулярных автобусных маршрутах общего пользования в Северодвинске при которых отдельные участники конкурса получают необоснованное преимущество и тем самым нарушается равенство прав и возможностей других участников конкурса.

2. Выдать Администрации МО «Северодвинск» предписание об отмене и изменении актов, нарушающих антимонопольное законодательство и совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции, а именно:

а) - Внести изменения в Раздел IV конкурсной документации для проведения открытого конкурса на право заключения договоров перевозки пассажиров на регулярных автобусных маршрутах (утв. Председателем конкурсной комиссии, первым заместителем Главы Администрации по городскому хозяйству МО «Северодвинск» В.В. Дюкаревым), в том числе следующие:

- Исключить п.1 критериев «Опыт обслуживания перевозчиком городских и внутримunicipальных автобусных маршрутов общего пользования»;

- Внести изменения путем устранения дифференциации критериев по видам прав владения, пользования и распоряжения хозяйствующим субъектом в отношении базы для хранения, технического обслуживания и ремонта транспортных средств и оборудования;

- Исключить п. 4 критериев «Наличие у перевозчика сертификата соответствия на работы по техническому обслуживанию и ремонту транспортных средств, машин и оборудования»;

- Внести изменения в п.6 критериев «Организация предрейсовых осмотров водителей» путем сокращения дельты балльного вознаграждения в зависимости от места расположения и нахождения в штате перевозчика медицинского работника;

- Исключить п. 8 критериев «Наличие у перевозчика на территории Северодвинска сети распространения долговременных проездных билетов (не менее пяти пунктов распространения)».

б) Отменить протокол вскрытия конвертов с заявкам на участие в открытом конкурсе на право заключения договоров на перевозку пассажиров на регулярных автобусных маршрутах №№15, 3, 3а, 1, 16, 17, 10, 8, 18, 13, 26, 27, 28, 29, 1 ночной, 101, 103, 104, 4, 5, 6, 7, 2, 12, 20, 22, 25 от 02 апреля 2010 года.

в) Разместить информацию об отмене протокола вскрытия конвертов с заявкам на участие в открытом конкурсе на право заключения договоров на перевозку пассажиров на регулярных автобусных маршрутах №№15, 3, 3а, 1, 16, 17, 10, 8, 18, 13, 26, 27, 28, 29, 1 ночной, 101, 103, 104, 4, 5, 6, 7, 2, 12, 20, 22, 25 от 02 апреля 2010 года в средствах массовой информации.

г) Администрации МО «Северодвинск» повторно объявить конкурс на право заключения договора перевозки пассажиров на внутримunicipальных регулярных автобусных маршрутах общего пользования в Северодвинске, изменив конкурсную документацию с учетом норм Федерального закона № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

3. Установить срок исполнения предписания – до 01.06.2010 2010 года. Срок представления информации об исполнении предписания – в течение трех дней с момента объявления повторного конкурса.

4. Передать материалы дела должностному лицу для решения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении.

В соответствии со статьей 52 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» решение антимонопольного органа может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня принятия решения, в порядке, предусмотренном статьей 198 Арбитражного процессуального Кодекса Российской Федерации.